

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2016, no.2016001337, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Miljoenennota 2017, met memorie van toelichting.

1. Inleiding

“Na zes economisch zware jaren, met ingrijpende maatschappelijke gevolgen, staat de Nederlandse economie er weer duidelijk beter voor”, zo begint hoofdstuk 1 van de Miljoenennota 2017 (MJN). Volgens de Afdeling is de aandacht voor de ingrijpende gevolgen van de afgelopen periode terecht. Het kabinet, de Staten-Generaal en niet in de laatste plaats de burgers en bedrijven in Nederland hebben daarin een grote veerkracht laten zien. Zeer velen in Nederland hebben de afgelopen jaren de tering naar de nering moeten zetten. Forse maatregelen waren nodig om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Daarbij kwamen hervormingen met ingrijpende gevolgen voor burgers en bedrijven. Zonder dat de Afdeling vele andere hervormingen tekort wil doen, kunnen de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling ervan aan de levensverwachting, diverse maatregelen in de sociale huursector en op het terrein van de woningfinanciering, de duurverkorting van de WW, de hervormingen in de langdurige zorg en de decentralisaties in het sociale domein genoemd worden. Al deze maatregelen zijn in economisch zwaar weer en onder politiek complexe omstandigheden tot stand gebracht en, soms geleidelijk, ingevoerd. De maatschappelijke acceptatie is allerm minst gemakkelijk, maar lijkt wel aanwezig.

2. Economisch herstel: onzekerheden

Uit de ramingen en vooruitzichten voor de komende jaren blijkt dat de bezuinigingen en hervormingen die zijn getroffen ook op de middellange termijn hun vruchten afwerpen. Het economisch herstel in Nederland zal volgens het Centraal Planbureau (CPB) bij ongewijzigd macro-economisch en monetair beleid de komende jaren doorzetten met een gematigd groeipercentage.¹ Uit de gegevens van het CPB blijkt dat het economisch herstel bestendigt.²

De Afdeling wijst er met de MJN³ op dat het economisch herstel in Nederland weliswaar doorzet, maar dat de verwachte economische groei op alle fronten bescheiden blijft: de voorspelde groei is zeker in vergelijking met de jaren voorafgaand aan de crisis gematigd te noemen. Ook voor het Eurogebied en de wereldhandel wordt een gematigde groei verwacht ten opzichte van de jaren voor de crisis.⁴ Het herstel in Nederland is onmiskenbaar aanwezig, maar blijft gevoelig voor schokken. Dat wordt geïllustreerd door de afname van de verwachte economische groei voor 2017 met 0,4 procentpunt als gevolg van de voorgenomen uitreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en de daarmee toegenomen onzekerheid. Door onzekerheden over

¹ Macro Economische Verkenning 2017 (MEV), hoofdstuk 4.

² MEV, tabel 1.1., kerngegevens voor Nederland 2012-2017.

³ MJN, paragraaf 1.1.

⁴ MEV, tabel 2.1., Internationale kerngegevens..

de toekomst zijn huishoudens voorzichtig met bestedingen. De groei van bedrijfsinvesteringen vlakkt af.⁵

Verder is als gevolg van de financiële crisis een flink stuk economische groei ‘mislagen’: het BBP zit net boven het niveau van 2008. De staatsschuld is ruim 20 procentpunt hoger dan voor aanvang van de crisis. De werkloosheidscijfers zijn nog altijd aanzienlijk hoger dan in de jaren vóór de crisis. De aardgasbaten zijn substantieel gedaald gedurende deze kabinetsperiode en deze lagere gasbaten zijn structureel.⁶ Dat heeft de budgettaire problematiek waarvoor de regering de afgelopen jaren stond aanmerkelijk verzaamd.⁷ Momenteel worden de lagere gasbaten deels gecompenseerd door substantieel lagere rentelasten.

De MJN blikt dit jaar terug en vooruit. Wat is er bereikt, wat moet er nog gebeuren? Een belangrijke boodschap uit de MJN is dat het beleid van de afgelopen jaren eraan heeft bijgedragen dat de overheidsfinanciën meer in balans zijn. Het overheidstekort is gedaald, de overheidsschuld daalt en Nederland heeft een houdbaarheidsoverschot. Volgens de MJN is zodoende verzekerd dat de zorg, sociale zekerheid en onderwijs ook voor toekomstige generaties beschikbaar blijven, zonder dat we daarvoor de belastingen hoeven te verhogen.⁸ Wel zijn verdere stappen nodig op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid, pensioenen, woningmarkt en zorg, ook al is de afgelopen jaren het groeivermogen van de Nederlandse economie reeds versterkt door hervormingen. De MJN vraagt tevens aandacht voor ontwikkelingen buiten de landsgrenzen die vanwege de open Nederlandse economie ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor Nederland. In dit verband wordt met name gepleit voor internationale samenwerking op terreinen als structuurverbeteringen in het eurogebied, beperking van handelsbarrières en verdere verbetering van financiële stabiliteit.

Achter de bemoedigende cijfers blijven economische onevenwichtigheden en onzekerheden schuilgaan. De stelling uit de MJN dat de zorg, sociale zekerheid en onderwijs zonder meer op het huidige niveau behouden zullen kunnen blijven,⁹ is volgens de Afdeling daarom geen vaststaand gegeven.

De in de MJN beschreven internationale verwevenheid van de Nederlandse economie noopt tot intensieve Europese en internationale samenwerking. Diezelfde internationale verwevenheid maakt het tevens noodzakelijk om op nationaal niveau kwetsbaarheden en onevenwichtigheden te verminderen, het verdienvermogen van de Nederlandse economie te vergroten en het risico te beperken dat eventuele schokken ertoe leiden dat voorzieningen ingrijpend aangepast moeten worden. Vertrouwensherstel en verbetering van de toekomstperspectieven, ook voor toekomstige generaties vergen derhalve meer dan het op orde hebben van de overheidsfinanciën, maar vereisen tevens een samenhangende hervormings- en investeringsagenda alsmede duidelijk en voorspelbaar overheidsbeleid dat zekerheden biedt waar mogelijk en weerbaarheid organiseert waar nodig. Al wijst de MJN er op dat de komende jaren op verschillende

⁵ MEV, tabel 1.1 en paragrafen 2.2.3 en 2.2.4.

⁶ De gasbaten (en als gevolg hiervan de niet-belastingontvangsten) zijn gedurende vanaf 2013 flink teruggelopen. De MJN maakt in figuur 3.3.2. inzichtelijk hoe de gasopbrengsten van € 13 mld. in 2013 afnemen tot € 2 mld. in 2016 en 2017.

⁷ Rapportage begrotingstoezicht, september 2016, tekstblok “De ontwikkeling van de aardgasbaten en de rentelasten”.

⁸ MJN, paragraaf 1.3.

⁹ MJN, paragraaf 1.1.

terreinen verdere stappen moeten worden gezet, het blijft wel van belang de urgentie daarvan te onderkennen.

De Afdeling gaat in punt 3 op de internationale verwevenheid in. Naast deze samenwerking blijft van belang dat Nederland zelf stappen zet die de schokbestendigheid en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie vergroten en zorgen voor een gezonde samenstelling van de overheidsuitgaven (punt 4). Concreet wijst de Afdeling op de noodzaak van aanpassingen op het terrein van de arbeidsmarkt en scholing, mede om sociale samenhang te bevorderen (punt 5 en op de noodzaak van aanpassingen en investeringen ten aanzien van klimaatbeleid (punt 6). Ook om deze investeringen en aanpassingen mogelijk te maken, is tegen de achtergrond van het grote beslag dat de kosten van de zorg leggen op de collectieve uitgaven en de voorziene groei van de collectieve zorguitgaven, verdere beheersing daarvan nodig (punt 7).

3. Europese en internationale verwevenheid en samenwerking

De financiële crisis en de daaropvolgende economische recessie hebben eens te meer duidelijk gemaakt hoezeer Nederland kwetsbaar is voor schokken elders in de wereld. Nederland is economisch zeer nauw verweven met de internationale omgeving. De economische verwevenheid is de afgelopen jaren bovendien snel toegenomen. Zo verdubbelde de export van Nederlandse producten naar landen buiten de EU tussen 2005 en 2015 en is het overgrote deel van de Nederlandse industriële en dienstverlenende ondernemingen verbonden met internationale productie- en waardeketens.¹⁰ De MJN vermeldt dat alleen al de uitvoer van producten meer dan 2 miljoen voltijdbanen oplevert. De bijdrage van de export aan het Nederlandse BBP bedraagt dan ook meer dan een derde.¹¹ Intensieve economische betrekkingen met het buitenland dragen, kortom, in belangrijke mate bij aan de economische groei in ons land.

Die economische verwevenheid impliceert, naast kansen en mogelijkheden die zij biedt, ook dat de Nederlandse economie beïnvloed wordt door politieke, technologische, sociale, financiële of economische veranderingen elders in de wereld. De MJN noemt een aantal risico's rondom internationale ontwikkelingen die direct onze welvaart kunnen raken, zoals verdere groeivertragingen in China en andere opkomende landen¹² en de haperende wereldhandel. Er zijn indicaties dat de groeivertraging van de wereldhandel voor een deel structureel zou zijn. Dat maakt de vooruitzichten voor de toekomstige ontwikkeling van de wereldhandel onzeker.¹³ Dat wordt onderstreept door het gegeven dat instituties als het IMF en de OECD de prognoses voor de groei van de wereldhandel de afgelopen jaren herhaaldelijk naar beneden hebben moeten bijstellen. De Afdeling noemt als risico ook het onconventionele monetaire beleid van centrale banken binnen het bredere verband van het macro-economische beleid in de Eurozone. Daarnaast bevinden verschillende banken in Europa zich in een moeilijke situatie.¹⁴ (Geo-)politieke onzekerheden, met

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Statline, Internationale handel; in-, (weder)uitvoer.

¹¹ CBS, Internationaliseringsmonitor 2015 (eerste kwartaal).

¹² MJN, paragraaf 2.1.

¹³ MJN paragraaf 2.4.

¹⁴ MEV, paragraaf 2.1.

name aan de randen van Europa, vormen, naast een risico voor de veiligheid, een risico voor economische groei.

Betrouwbaarheid

Europese en internationale samenwerking stelt Nederland in staat om op tal van terreinen het handelingsvermogen te vergroten. Veel problemen kunnen nationaal steeds minder of niet langer effectief worden aangepakt. Samenwerking stelt Nederland in staat om op tal van terreinen het als gevolg van de internationalisering beperktere nationaal handelingsvermogen te compenseren. Voor het effectief uitoefenen van invloed op externe ontwikkelingen is het van belang dat Nederland, dat geldt als een consistente en betrouwbare partner, dit blijft en dat beeld versterkt. Voorspelbare en consistente beïnvloeding van internationaal beleid draagt daaraan bij. Een duidelijke agenda en strategie voor de Nederlandse inzet, zeker indien uitgegaan wordt van de Nederlandse belangen, zijn daarbij onontbeerlijk.

De MJN onderkent dit en stelt dat ook de komende jaren van belang is dat Nederland zich stevig blijft inzetten voor internationale samenwerking.¹⁵ De Afdeling tekent daarbij aan dat tevens onderkend moet worden dat de positie van Nederland in internationaal verband ook samenhangt met de mate waarin Nederland in 'eigen huis' de zaken op orde heeft. Nationale onevenwichtigheden en kwetsbaarheden, maar ook inconsistent beleid, kunnen de internationale positie van Nederland negatief beïnvloeden.

Onder meer de instabiliteit aan de randen van Europa vereist dat Nederland zich actief blijft inzetten voor de bevordering van internationale veiligheid en stabiliteit en adequate verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, zo merkt ook de MJN op.¹⁶ Vanwege de toenemende verwevenheid tussen veiligheid binnen en buiten de landsgrenzen is naast Europese en internationale samenwerking van belang dat Nederland ook op het terrein van de externe veiligheid fungeert als een betrouwbare en volwaardige partner. Tegen de achtergrond van de omvangrijke bezuinigingen die de afgelopen decennia op defensie hebben plaatsgevonden,¹⁷ alsmede de internationale verplichtingen van Nederland, is de in de MJN voorziene verhoging van defensie-uitgaven¹⁸ onvoldoende. De potentiële grote gevolgen die de in de MJN gesignaleerde instabiliteit voor Nederland kan hebben, betekent dat op het terrein van externe veiligheid de rol van defensie bijzondere betekenis toekomt. Dit vereist een meerjarige strategie gericht op een sterkere Nederlandse bijdrage.

Europese Unie

Nederland kan niet zonder Europese samenwerking. Die samenwerking is van vitaal belang.¹⁹ Deze samenwerking stelt Nederland bij uitstek in staat stabiliteit te

¹⁵ MJN, paragraaf 2.1.

¹⁶ MJN, paragraaf 2.1.

¹⁷ Het CBS wijst erop dat de Nederlandse uitgaven aan defensie voor 2014 uitkwamen op € 7,4 mld., waarmee ze (met 1,1 % BBP) ruim onder de NAVO-norm liggen. Om aan de norm te voldoen hadden de uitgaven € 5,9 mld. hoger moeten zijn. Al voldoen de meeste NAVO-lidstaten niet aan deze norm, de Nederlandse uitgaven aan defensie liggen structureel ongeveer een half procentpunt BBP lager dan de uitgaven van andere NAVO-lidstaten wanneer de VS (met fors hogere uitgaven dan het NAVO-gemiddelde) buiten beschouwing wordt gelaten (CBS, De opkomst van nieuwe militaire supermachten. De gedaalde uitgaven aan defensie door Nederland en de NAVO in internationaal perspectief (2015), blz. 5).

¹⁸ Uit de MJN, box 1.1.1. blijkt dat de uitgaven aan defensie structureel worden verhoogd met € 200 mln.

¹⁹ Zie advies Miljoenennota 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 3).

bevorderen en resultaten te boeken die het alleen niet had kunnen boeken, niet alleen op terreinen als internationale handel en veiligheid.²⁰ Europese samenwerking heeft welvaart gebracht en de handelingsmogelijkheden van Nederland via de Europese Unie vergroot. Daarmee is tevens het belang van ontwikkelingen in de Europese Unie voor de Nederlandse economie toegenomen. De MJN onderkent de wederzijdse afhankelijkheid tussen de Nederlandse economie en die van de lidstaten van de Europese Unie en wijst er terecht op dat economische ontwikkelingen in Nederland sterk zijn gecorreleerd met ontwikkelingen elders.²¹

De aandacht in de MJN²² voor financiële en economische problemen in Europa doet evenwel bijna vergeten welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het streven om te komen tot een Europese gemeenschap: dat vrede, veiligheid en welvaart alleen kunnen worden verzekerd door een hechte samenwerking tussen Europese staten. De golf van terroristische aanslagen, het toegenomen gevoel van onveiligheid en de omvang van de asielmigratie maken eens te meer duidelijk dat deze waarden niet als vanzelfsprekendheden kunnen worden beschouwd. Primair gaat het om de versterking via Europese samenwerking van invloed op en beheersing van ontwikkelingen waarover iedere lidstaat afzonderlijk de invloed en greep geleidelijk heeft verloren.

De Afdeling merkt op dat ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en elders het belang onderstrepen van besluitvorming die op voldoende steun van de bevolking kan rekenen. Die steun is steeds minder vanzelfsprekend. Vertrouwensherstel van burgers vergt dat ten aanzien van concrete onderwerpen op nationaal niveau op overtuigende wijze duidelijk wordt gemaakt dat Europese samenwerking voor een open land als Nederland vaak de enige reëel te bewandelen weg is. Daarmee is Europese samenwerking veelal pure noodzaak.

Ten aanzien van de voorgenomen uittreding van het Verenigd Koninkrijk zal Nederland zelf spoedig zijn richting moeten bepalen op de vele terreinen waar het, al dan niet in het kader van de Europese Unie, banden heeft met het Verenigd Koninkrijk. Dat betreft niet alleen de vrijhandel, maar bijvoorbeeld ook een terrein als de rechtshandhaving. Nederland heeft als naaste buur en een van de belangrijkste handelspartners van het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie veel te verliezen. De thans ontstane onzekerheid voor de onderlinge handel is niet goed voor het ondernemingsklimaat in Nederland.

Economische Monetaire Unie

De MJN wijst op het zeer ruime monetaire beleid van centrale banken onder andere in de VS en Europa in verband met de aanhoudende daling van de rentes.²³ Daartoe zijn onconventionele maatregelen getroffen, zoals het opkopen van staats- en bedrijfsobligaties.

Van verschillende zijden wordt erop gewezen dat de mogelijkheden voor bijzonder beleid van centrale banken steeds verder afnemen.²⁴ Tegelijkertijd wordt gevreesd dat

²⁰ MJN, paragraaf 2.1.

²¹ MJN, paragraaf 2.2.

²² MJN, paragraaf 2.2 en 2.3.

²³ MJN, figuur 1.2.2.

²⁴ MEV, paragraaf 2.1.

nadelige effecten van dit beleid steeds meer gaan overheersen.²⁵ Die negatieve effecten betreffen niet alleen de vermogenspositie van pensioenfondsen en verzekeraars, maar ook een aanzienlijke toename van schulden en het creëren van nieuwe luchtballen. Zonder investeringsherstel zal het lage renteklimaat nog lang kunnen aanhouden. Dit roept de vraag op welke vertrouwenwekkende agenda en strategie gezamenlijk wordt ontwikkeld om te bewerkstelligen dat centrale banken in staat worden gesteld om beheerst te kunnen terugkeren naar meer conventioneel monetair beleid. Voor het vertrouwen in en de toekomst van de EMU is zo'n gezamenlijke strategie van groot belang. Onderdeel daarvan zal moeten zijn dat het groeivermogen in Europa structureel wordt versterkt door benutting van investeringsmogelijkheden door overheden en door de particuliere sector.

4. Verminderen kwetsbaarheden

Een Nederlandse economie zonder intensieve Europese en internationale samenwerking is ondenkbaar. Maar die samenwerking is niet voldoende. Onderkend moet worden dat de uitkomsten van die samenwerking om grensoverschrijdende problemen aan te pakken niet steeds even goed voorspelbaar zijn. Ondanks invloed van Nederland betekent het dat rekening gehouden moet worden met verschillende uitkomsten van internationale samenwerking, positieve en negatieve. Naast intensieve internationale samenwerking blijft daarom steeds van belang dat Nederland zelf stappen zet die de schokbestendigheid en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie vergroten en zorgen voor een gezonde samenstelling van de overheidsfinanciën. Hervormingen blijven dan ook nodig en zijn een voorwaarde voor een economie die ook in de toekomst gezond is. De MJN wijst in dit verband onder meer op de behoefte aan verdere stappen op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, pensioenen, woningmarkt en zorg.²⁶

In de MJN wordt onder verwijzing naar het IMF terecht opgemerkt dat in een situatie van gematigd economisch herstel structurele hervormingen lastig kunnen zijn, omdat doorgaans wordt verondersteld dat de baten op lange termijn pas gerealiseerd worden, terwijl de economie zich op de korte termijn in een aanpassingsfase bevindt waarin zich kosten kunnen voordoen.²⁷ Uit de MJN blijkt tevens dat het IMF er daarnaast op wijst dat verschillende hervormingen, ook op de korte termijn een positief economisch effect kunnen hebben omdat ze een impuls geven aan investeringen en de werkgelegenheid.²⁸

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond wijst de Afdeling op de onverminderde urgentie om de komende jaren op verschillende terreinen verdere hervormingen door te voeren.

Vergroten schokbestendigheid

²⁵ Zie onder andere Bank of International Settlements, Annual Report 2015/16, 26 juni 2016, Chapter IV, Monetary Policy, more accommodation, less room.

²⁶ MJN, paragraaf 1.5.

²⁷ MJN, paragraaf 2.2.

²⁸ MJN, paragraaf 2.2.

Internationale economische verwevenheid vergroot de mate waarin de Nederlandse economie beïnvloed wordt door eventuele schokken elders in de wereld. De reeds geschetste onevenwichtigheden en onzekerheden waarmee de economische groei is omgeven, geven het belang aan om in het begrotingsbeleid voldoende manoeuvreerruimte te hebben. De sterke afname van de aardgasbaten in de afgelopen periode onderstreept dat belang.

Schokbestendigheid van de financiën van zowel overheid als burgers is ook in de toekomst van belang. De crisis heeft dit pijnlijk duidelijk gemaakt. De financiële reserves van zowel burgers als de overheid zijn tijdens deze crisis flink aangesproken, waardoor de mogelijkheden om eventuele toekomstige schokken op te vangen voorlopig aanzienlijk kleiner blijven dan vóór de aanvang van de crisis. Voor de toekomst is van belang dat naarmate de financiën van burgers en bedrijven schokbestendiger zijn, bij toekomstige schokken minder noodzaak en behoefte kan bestaan dat de overheid deze opvangt.

De MJN wijst er in dit verband op dat de Nederlandse economie extra kwetsbaar is voor schokken door de combinatie van enerzijds niet vrij beschikbare besparingen, in met name de eigen woning en aanvullende pensioenen, en anderzijds hoge hypotheekschulden.²⁹ De in internationaal opzicht relatief lange balansen van Nederlandse huishoudens die hiervan het gevolg zijn versterken de macro-economische volatiliteit en daarmee ook de volatiliteit van de overheidsfinanciën.³⁰ Gewezen wordt op stappen, vooral in de woningmarkt, die zijn gezet om de schokbestendigheid van huishoudens te verbeteren. Daarbij wordt ook ingegaan op de interactie tussen de pensioen- en woningmarkt, die ertoe leidt dat veel mensen na pensionering een hogere vrije bestedingsruimte hebben dan daarvoor (vooral groepen met een eigen woning).³¹ Juist tegen die achtergrond zou het naar het oordeel van de Afdeling in de rede liggen niet alleen toekomstig beleid op het terrein van pensioenen en woningmarkt in samenhang te bezien, maar daarbij ook de zorgkosten te betrekken. Voorzien wordt dat de zorgkosten de komende jaren verder zullen stijgen.³² Met name ouderen zullen geconfronteerd worden met kosten van zorg. In het licht van de hogere vrije bestedingsruimte die veel mensen na hun pensionering zullen hebben, zullen ook de toekomstige ontwikkelingen en het beleid inzake de kosten van de zorg, waaronder mogelijke private betalingen voor kosten van zorg, in de afwegingen voor een levensloop bestendig inkomens- en vermogensbeleid betrokken moeten worden.

Noodzaak aanpassingen economie

De MJN merkt terecht op dat op verschillende terreinen ook in de komende tijd verdere maatregelen zullen moeten worden getroffen. Zonder additioneel beleid zullen ook op terreinen waarop al belangrijke stappen zijn gezet onevenwichtigheden blijven

²⁹ MJN, paragraaf 1.2.

³⁰ J. Parlevliet en T. Kooiman, De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, DNB Occasional Studies, nr. 13-1, 2015.

³¹ MJN, paragraaf 1.5.2. De hoge vervangingsratio bij lagere inkomens is deels een gevolg van het herverdelende karakter van de AOW, anders dan in andere landen waar in omslagstelsels het pensioen in de eerste pijler doorgaans is gerelateerd aan het inkomen tijdens het arbeidzame leven. Volgens de studiegroep duurzame groei kan dat een indicatie zijn dat bestaande regelingen lijken aan te zetten tot suboptimaal spaargedrag van huishoudens (Studiegroep duurzame groei, paragraaf 4.1).

³² CPB, Middellange termijnverkenning 2018-2021, blz. 37. Zie ook hierna punt 7.

bestaan.³³ Om het aanpassingsvermogen van de economie te vergroten en kwetsbaarheden te verminderen zijn op het gebied van de woningmarkt, pensioenen en de arbeidsmarkt verdere structuuraanpassingen dan ook van groot belang.

Het belang van structuurhervormingen geldt a fortiori voor de terreinen waar een breed gedragen consensus bestaat dat hervormingen nodig zijn, maar niettemin achterwege zijn gebleven, zoals een brede belastingherziening. Het valt op dat de MJN hierop niet ingaat. De Afdeling brengt haar advies van vorig jaar in herinnering dat een robuuster, eenvoudiger en beter uitvoerbaar belastingstelsel nodig is. Een verschuiving van directe belastingen (inkomsten- en loonbelasting, vennootschapsbelasting) naar indirecte belastingen (grondslagverbreding BTW) valt te overwegen, gelet op het minder versturende karakter van indirecte belastingen. Dit heeft als voordeel, zo merkte de Afdeling op, dat de robuustheid van het stelsel toeneemt. Een vereenvoudigingsoperatie is nodig, omdat het fiscale stelsel complex is en de complexiteit de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen, niet in de laatste plaats door de vergaande instrumentalisering van het stelsel.

Samenstelling overheidsuitgaven

Ondanks de verbetering van de overheidsfinanciën ligt het, gezien de bescheiden economische groei die met onzekerheden is omgeven, voor de hand om budgettaire ruimte te creëren voor het doen van noodzakelijke aanpassingen in de economie door een herordening van de collectieve uitgaven. Ruimte voor noodzakelijke overheidsinvesteringen, zoals in een vertrouwenwekkend klimaat- en energiebeleid, onderwijs, innovatie en interne en externe (ook digitale)³⁴ veiligheid dient te worden afgewogen tegen de gewenste ruimte voor consumptieve overheidsuitgaven alsmede de omvang van de collectieve lastendruk. In dit verband springen met name de collectieve zorguitgaven in het oog. De afgelopen jaren is gepoogd deze terug te brengen, hetgeen geleid heeft tot een lagere groei van de zorguitgaven gedurende enkele jaren. Het CPB heeft berekend dat bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven de komende jaren (2018-2021) weer behoorlijk zullen stijgen, harder dan de voorspelde economische groei ook wanneer de uitgavengroei in verband met demografie buiten beschouwing wordt gelaten. Dit onderstreept de noodzaak de mate van collectieve financiering van de zorg kritisch te bezien, mede in het licht van de verwachting dat de vraag naar zorg zal blijven toenemen.

De Afdeling gaat onder de punten 5 en 6 in op twee terreinen, waarop naar haar oordeel hervormingen en aanpassingen dringend nodig zijn. Dat betreft de arbeidsmarkt en scholing en klimaat en energie. Voortvarende stappen op die terreinen versterken het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie, kunnen sociale cohesie bevorderen en aan een hogere economische groei bijdragen. Onder punt 7 gaat de Afdeling nader in op de collectieve zorguitgaven.

5. Arbeidsmarktbestel meer in balans

³³ Studiegroep duurzame groei, blz. 29.

³⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 5 september 2016 betreffende Beleidsreactie Cyber Security Beeld Nederland 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 420).

De MJN vermeldt dat in de afgelopen periode de sociale zekerheid en de arbeidsmarktinstellingen zijn gemoderniseerd en eerlijker zijn gemaakt.³⁵ Gewezen wordt onder andere op het in 2013 gesloten Sociaal Akkoord, de Wet werk en zekerheid, de Participatiewet en de banenafspraken. Ook noemt de MJN enkele uitdagingen, zoals het verschil in institutionele behandeling tussen werknemers en zzp-ers, het verschil tussen flexibele en vaste arbeidscontracten, alsook de langdurige werkloosheid, vooral onder ouderen.

De Afdeling merkt op dat met name specifieke groepen last hebben van knelpunten en onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Mede in het licht van de ingrijpende maatschappelijke gevolgen die verbonden zijn aan een arbeidsmarkt die onvoldoende in evenwicht is, stipt de Afdeling hieronder een aantal thema's aan die volgens haar in het bijzonder van belang zijn voor beleidsvorming in de komende periode en aandacht behoeven om te komen tot een evenwichtiger arbeidsmarkt.

Flexibilisering

In de afgelopen periode zijn maatregelen getroffen om meer balans tussen flexibele en vaste arbeidscontracten te brengen. De trend van flexibilisering is evenwel onverminderd voortgegaan. Deze ontwikkeling kan niet los gezien worden van de wijze waarop de Nederlandse arbeidsmarkt is vormgegeven.³⁶ Daarbij valt op dat de doorstroming van werknemers met een flexibel contract naar een vast contract in de afgelopen jaren is geslonken, waardoor de nadelige gevolgen van de economische behoefte aan flexibiliteit met name terecht komen bij een toch al kwetsbare groep mensen. De omvang van deze groep neemt toe.³⁷ Laagopgeleiden, allochtonen en mensen met een arbeidsbeperking zijn daarin oververtegenwoordigd.³⁸ Een belangrijke opgave voor de komende periode is om te komen tot een arbeidsmarktbestel dat meer in balans is en waarbij verschillen tussen contractvormen minder tot institutionele verschillen leiden. Het vergt een omslag om in het arbeidsmarktbestel de mate van bescherming niet langer vooral afhankelijk te laten zijn van de contractvorm (vast, flexibel of als zelfstandige) op basis waarvan arbeid wordt verricht.³⁹

Technologische ontwikkelingen

In verschillende rapporten wordt erop gewezen dat in een vergrijzende samenleving, technologische ontwikkelingen, waarbij digitalisering en robotisering thans het meest in het oog springen, kunnen zorgen voor productiviteitsgroei en economische groei.⁴⁰ Wanneer gekeken wordt naar de middellange termijn zijn er evenwel redenen om ook te kijken naar de vaak pijnlijke aanpassingen die deze ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt met zich brengen.⁴¹

³⁵ MJN, Paragraaf 1.5.1.

³⁶ Rapport Studiegroep Duurzame Groei, blz. 40, MEV, paragraaf 1.2.

³⁷ CBS Statline, arbeidsdeelnemers, kerncijfers; CBS, Flexwerker houdt vaker werk, 17 mei 2016; MEV, Figuur 1.5.

³⁸ Rapport Studiegroep Duurzame Groei, blz. 40-41.

³⁹ Studiegroep duurzame groei, blz. 43. Zie ook aanbeveling 2 van de Raad van 12 juli 2016 over het nationaal hervormingsprogramma 2016 van Nederland, PB 2016, C299.

⁴⁰ Rathenau Instituut, Werken aan de Robotsamenleving (2015), blz. 109; WRR, De robot de baas (2015), blz. 41. De verwachte van productiviteitsgroei ligt rond de 2%.

⁴¹ Naast het feit dat technologische ontwikkelingen al gedurende lange tijd steeds sneller lijken te gaan, terwijl de gemiddelde productiviteitsgroei de laatste twee decennia min of meer gelijk blijft.

Technologische ontwikkelingen kunnen en zullen zeker op de middellange termijn ook disruptieve effecten hebben, met name op de arbeidsmarkt.

De door technologische ontwikkelingen veroorzaakte behoefte aan specifieke vaardigheden, leidt in de eerste plaats tot een groeiende vraag naar hoger opgeleiden. Die vraag is, ondanks het stijgende opleidingsniveau in Nederland, zelfs sterker gestegen dan het aanbod.⁴² De vraag naar (al dan niet handmatige) routinematige arbeid neemt af.⁴³ Dit verschijnsel doet zich thans al voor: de vraag naar middelbaar opgeleiden krimpt als gevolg van het automatiseren en digitaliseren van processen.⁴⁴ Als gevolg hiervan neemt het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe. Deze disbalans tussen vraag en aanbod leidt ertoe dat de lonen voor lager- en middelbaar opgeleiden momenteel onder druk staan.⁴⁵

Zolang er voor lager- en middelbaar geschoolden niet zoveel banen ‘bijkomen’ als er als gevolg van technologische veranderingen verdwijnen, zal er een groeiende groep zonder baan zijn.⁴⁶ Het is niet duidelijk hoe permanent deze disbalans tussen vraag en aanbod zal zijn.⁴⁷ In het verleden hebben technologische veranderingen in elk geval telkens ook nieuwe werkgelegenheid gecreëerd. Het is goed denkbaar dat de beperktere werkgelegenheid voor lager- en middelbaar opgeleiden in elk geval gedurende enige tijd voortduurt; vooralsnog zijn er weinig indicaties voor het tegendeel.

Asielmigratie

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de relatief hoge instroom van asielmigranten in de afgelopen jaren op termijn een hoger arbeidsaanbod met zich brengt. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat snelle integratie van asielmigranten die hier mogen blijven, van zeer groot belang is.

Uit onderzoek komt naar voren dat de arbeidsmarktpositie van asielmigranten, met name in de eerste jaren van hun verblijf zwak is en ook zwakker is dan bijvoorbeeld de positie van arbeids- of gezinsmigranten.⁴⁸ De precieze kenmerken van de huidige instroom asielmigranten zijn nog onbekend en cijfers uit het verleden zijn niet zonder meer maatgevend. Niet uit te sluiten is evenwel dat de disbalans tussen vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt (als gevolg van de digitalisering en technologisering) door de verhoogde instroom van asielmigranten verder wordt vergroot.

⁴² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De robot de baas* (2015), blz. 105 .

⁴³ WRR, *De robot de baas* (2015), blz. 96-97; CPB Policy Brief 2015/13, *Baanpolarisatie in Nederland*, blz. 10-11.

⁴⁴ WRR, *De robot de baas* (2015), blz. 89; CPB Policy Brief 2015/13, *Baanpolarisatie in Nederland*, blz. 10-11, Rathenau Instituut, *Werken aan de robotsamenleving* (2015) blz. 120-121.

⁴⁵ CPB Policy Brief 2015/13, *Baanpolarisatie in Nederland*, blz. 7-10.

⁴⁶ Uit de CPB Policy Brief 2015/13, *Baanpolarisatie in Nederland*, valt af te leiden dat er indicaties zijn dat dit probleem zich voordoet. Het CPB wijst erop dat de relatieve werkloosheidscijfers van middelbaaropgeleiden sinds de jaren '90 hoger is komen te liggen in vergelijking met hoogopgeleiden. Ook de langdurige werkloosheid van de groep middelbaaropgeleiden is toegenomen, CPB Policy Brief 2015/13, *Baanpolarisatie in Nederland*, blz. 10-11. Zie ook: WRR, *De robot de baas* (2015), blz. 105-106.

⁴⁷ De vraag welke impact die technologische ontwikkeling op langere termijn heeft op de werkgelegenheid wordt nogal verschillend beantwoord. Sommige economen menen dat er veel menselijke arbeid vervangen zal worden door technologie, anderen menen dat de werkgelegenheidseffecten zullen meevallen omdat er nieuwe banen gecreëerd zullen worden (Rathenau Instituut, *Werken aan de robotsamenleving* (2015), blz. 101-108).

⁴⁸ WRR-Policy brief 4, *Geen tijd te verliezen* (2015); M. Gijsberts en J. Dagevos, *De integratie van vluchtelingengroepen in Nederland*, ESB 101(4730) (2016), blz. 216.

Scholing

Bij toetreding tot de arbeidsmarkt moeten deelnemers beschikken over de geschikte vaardigheden en kwalificaties. In het licht van snelle technologische ontwikkelingen wordt regelmatige scholing gedurende het werkzame leven steeds belangrijker. Ook het gegeven dat werkenden steeds vaker een flexibel contract hebben en tijdens hun loopbaan steeds meer verschillende functies vervullen dan voorheen⁴⁹ draagt bij aan het belang van scholing. Daarbij rijst de vraag of een scholingsinvestering door de toename van flexibeler arbeidsverhoudingen nog wel in voldoende mate op de markt tot stand zal komen.

Nederland blijft in internationaal verband gezien achter bij de tijd die werknemers besteden aan scholing.⁵⁰ De laatste jaren zijn door de overheid op dit terrein initiatieven gestart, met name in het kader van het 'leven lang leren'. Tot nu toe gaat het daarbij vooral om kleinschalige experimenten. Het aandeel werknemers dat een opleiding volgt, is de afgelopen jaren echter vrijwel constant gebleven.⁵¹ Daarnaast zijn er grote verschillen tussen degenen met een sterke en degenen met een zwakkere arbeidsmarktpositie in het gebruikmaken van scholing gedurende het arbeidsproces.⁵²

Om de veranderingen van de arbeidsmarkt zelf te ondervangen, zal alleen scholing niet genoeg zijn. Bij een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zullen al dan niet aanvullend op scholing andere maatregelen nodig zijn om bepaalde groepen aan werk te helpen. Over de effecten hiervan wordt verschillend geoordeeld.⁵³ Onderkend moet evenwel worden dat het voor sommige groepen middelbaar- en laagopgeleiden niet mogelijk zal zijn om alleen via eventuele scholing een arbeidsplaats te bemachtigen in een andere sector.

Cohesie

Objectieve verschillen op de arbeidsmarkt tussen hoog- en laagopgeleiden, zoals verslechterende arbeidsmarktkansen voor laag- en middelbaar opgeleiden, vallen deels samen met sociaal-culturele tegenstellingen.⁵⁴ Zoals hiervoor uiteengezet, dreigen laag- en middelbaar opgeleiden, of zij nu autochtoon of migrant zijn, het steeds lastiger te krijgen op de arbeidsmarkt. Economisch bepaalde verschillen in onderwijs en op de arbeidsmarkt werken samen met andere factoren polariserende tendensen in de hand. Het is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet alleen economisch, maar ook maatschappelijk urgent sociale samenhang te bevorderen. Meer evenwicht op de arbeidsmarkt en het gelijke kansenbeleid in het onderwijs kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Conclusies

⁴⁹ In het licht van de flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft de WRR al in 2007 gepleit voor investeringen in scholing (WRR, Investeren in werkzekerheid (2007)).

⁵⁰ In Nederland besteedt een werknemer tijdens zijn werkzame leven zo'n 0,6 jaar aan scholing. Dat is lager dan in andere EU-landen, bijvoorbeeld in Zweden en Finland is dat ruim 1,8 jaar.

⁵¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Aanbod van arbeid (2016), blz. 84.

⁵² SCP, Aanbod van arbeid (2016), blz. 90.

⁵³ Het door het CPB becijferde beperkte effect van verschillende beleidsmaatregelen op de arbeidsdeelname en productiviteit lijkt er op te wijzen dat het economische effect van arbeidsmarktbeleid beperkt zal zijn (CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 (2016), blz. 14-17).

⁵⁴ SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 2014, Verschil in Nederland, blz. 345.

De Afdeling concludeert dat het arbeidsmarktbestel niet in balans is en dat de nadelige gevolgen van de soms ver strekkende flexibilisering vooral terecht komen bij groepen arbeidskrachten die vaak sociaal-economisch tot de kwetsbaren behoren. Laagopgeleiden, alloctonen en mensen met een beperking zijn in die groep oververtegenwoordigd. Er is druk op de onderkant van de arbeidsmarkt door de voortschrijdende technologisering. Het is goed denkbaar dat de beperktere werkgelegenheid voor lager- en middelbaar opgeleiden door technologisering in elk geval gedurende enige tijd voortduurt. Een adequate inzet van scholingsinstrumenten is nodig.

De regering kondigt een breder maatschappelijk debat aan voordat uiteindelijk instituties op het terrein van de arbeidsmarkt worden aangepast.⁵⁵ De Afdeling is van oordeel dat de analyses van de problemen op de arbeidsmarkt duidelijk zijn. Ook zijn al oplossingen aangereikt.⁵⁶ Mede gelet op polariserende tendensen in de samenleving is de Afdeling van oordeel dat verdere stappen vanwege de urgentie van deze problematiek niet nog langer moeten worden uitgesteld.⁵⁷

6. Klimaat- en energiebeleid

CO₂-reductie krijgt een belangrijke plek als doel in het beleid, zo vermeldt de MJN. Het op 12 december 2015 gesloten klimaatakkoord van Parijs wordt daarvoor als basis gebruikt. Dit verdrag bevat voor alle landen die partij zijn – waaronder zowel de EU als Nederland – de inspanningsverplichting om na ratificatie maatregelen te treffen om de broeikasgasuitstoot in 2050 te beperken tot 80-95%^{58,59} De EU heeft zich hieraan gecommitteerd met als doel een broeikasgasreductie van ten minste 40% in 2030 ten opzichte van 1990.⁶⁰ Het kabinet heeft te kennen gegeven de doelstelling voor 2030 onverkort uit te voeren en verdere stappen te zetten om de ambitie van Parijs in 2050 te realiseren.⁶¹ Om deze doelstellingen te bereiken, is samenhangend EU- en nationaal beleid gericht op lange-termijndoelen nodig, aldus de MJN.⁶² Het huidige Nederlandse Klimaatbeleid is nu evenwel vooral gericht op het halen van de doelen van het Energieakkoord voor 2023.⁶³ De MJN kondigt een energieagenda aan die in het najaar van 2016 zal verschijnen.⁶⁴

De Afdeling merkt op dat met de maatregelen zoals die zijn afgesproken in het Energieakkoord slechts voor de periode tot 2023 is voorzien in het zetten van concrete stappen. Wat vooralsnog ontbreekt is een concreet, consistent en geloofwaardig beleid voor het klimaat voor de langere termijn, bijvoorbeeld op het terrein van innovatie.

⁵⁵ MJN, paragraaf 1.5.1.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport werkgroep Arbeidsmarkt en sociale zekerheid, bijlage bij het rapport van de Studiegroep duurzame groei, juli 2016; Interdepartementaal beleidsonderzoek Zelfstandigen onder personeel (Kamerstukken II 2015/16, 31 311, nr. 154).

⁵⁷ Zie ook MEV, paragraaf 1.2.

⁵⁸ Het verdrag treedt in werking na ratificatie door 55 landen, die gezamenlijk meer dan 55% van de mondiale broeikasgasuitstoot vertegenwoordigd.

⁵⁹ Het kabinet heeft het klimaatakkoord bij brief van 19 februari 2016 nader juridisch geduid. Kamerstukken I 2015/16, 31 793, A.

⁶⁰ Kamerstukken I 2015/16, 31 793, A.

⁶¹ Kamerstukken I 2015/16, 31 793, A.

⁶² MJN, paragraaf 2.7.

⁶³ Akkoord uit 2013 tussen de overheid, sociale partners, de energiesector en milieuorganisaties. Zie ook Ministerie van Financiën IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen, (2016) .

⁶⁴ MJN, paragraaf 2.7.

Nederland loopt daarmee niet alleen achterop in de Europese Unie bij het maken van de omslag naar een meer duurzame economie, maar ook is duidelijk dat nog aanzienlijke intensivering nodig zijn om de doelen die Nederland zich heeft gesteld te kunnen halen, ook als het Klimaatverdrag niet in werking zou treden. Het daadwerkelijk behalen van die doelen vormt dan ook een grote opgave.

Bij het formuleren van een beleidsagenda voor de lange termijn, acht de Afdeling het noodzakelijk dat beter inzicht wordt gegeven in de effectiviteit van dit beleid. In de thans gevolgde weg ligt besloten dat burgers en bedrijven worden geconfronteerd met lastenverzwaringen ter financiering van wenselijk geachte projecten.⁶⁵ De vraag rijst waarom het stimuleren van meer private investeringen niet verder van de grond zou kunnen komen. Klimaat en energie zijn immers bij uitstek sectoren waarin investeringen en innovatie kunnen zorgen voor groeimogelijkheden, ook voor bedrijven. Daarmee kan op de langere termijn economische groei worden bevorderd, ook al vormen dergelijke investeringen op de korte termijn wellicht vooral een kostenpost.⁶⁶ De aanmerkelijke kloof tussen wat nodig is om de gestelde doelen te halen en wat tot nu toe is bereikt, betekent dat hierin voor de komende periode een grote opgave ligt, die tegelijkertijd ook kansen biedt voor innovatie en investeringen in toekomstige groei. In het bijzonder is beleid gericht op het stimuleren en ondersteunen van private investeringen van belang.⁶⁷

7. Zorg

Tijdens de huidige kabinetsperiode zijn maatregelen genomen om de collectieve zorguitgaven beter beheersbaar te maken. Onderdelen van de AWBZ (nu: Wet langdurige zorg) zijn gedecentraliseerd. De decentralisatie van zorgtaken beoogt, naast het realiseren van besparingen, een verandering in het verwachtingspatroon omtrent de door de overheid aangeboden zorg te bewerkstelligen. Van een stelsel van verzekerde rechten wordt een omslag gemaakt naar algemene en maatwerkvoorzieningen. Daarbij wordt sterker gekeken naar individuele behoeften en omstandigheden. De voor de maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) geregelde financiering via een macrobudget verhoogt de beheersbaarheid van de zorguitgaven.⁶⁸ Ten aanzien van de curatieve zorg (cure) geldt een ander beeld. Om de collectieve zorguitgaven te mitigeren worden sinds 2010 hoofdlijnenakkoorden gesloten tussen overheid, verzekeraars en zorgaanbieders. Deze akkoorden hebben gedurende aan aantal jaren een remmend effect gehad op de stijging van de zorguitgaven.⁶⁹ Die is

⁶⁵ Zo zorgt de SDE+-heffing voor een lastenstijging voor zowel gezinnen als bedrijven de komende jaren (CPB, Middellange termijnverkenning 2018-2021, blz. 49).

⁶⁶ Zie in dit verband CPB notitie (april 2016) *Groene groei en welvaart: een conceptueel denkkader en* OECD (2016), *Do environmental policies affect global value chains. A new perspective on the pollution haven hypothesis*.

⁶⁷ In de MJN in paragraaf 1.4 wordt in dit verband ingegaan op de verschuiving van subsidie naar ondersteuning van financiering.

⁶⁸ Voor zover er vanwege stijgende zorgkosten tekorten ontstaan bij de financiering van de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg worden eventuele overschrijdingen overigens nog steeds automatisch gedekt (ofwel door aanvulling van de overheid en oplopen EMU-schuld ofwel door een automatische premiestijging).

⁶⁹ CPB, Achtergronddocument, Een raming van de zorguitgaven 2018-2021 (2016), blz.12. In de cure is als gevolg van preferentiebeleid enorm bespaard. Deze 'meevaller' vangt de 'tegenvaller' op van een forse overschrijding van het kader voor ziekenhuiszorg (Algemene Rekenkamer,

daarmee lager dan de gemiddelde groei van zorgkosten in de voorafgaande twee decennia.⁷⁰ Ramingen van het CPB laten evenwel zien dat bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven de komende jaren als enige post sneller toenemen dan het BBP⁷¹ door een reële groei van 3,4% per jaar, ofwel van € 68 mld. naar € 82 mld. tussen 2017 en 2021. Ook wanneer de demografische ontwikkelingen buiten beschouwing worden gelaten blijven de zorguitgaven boven de economische groei uitstijgen. Het verdisconteren van economische groei en demografische ontwikkelingen in de ramingen van het zorgbudget en het meebewegen van de loonontwikkeling in de zorg met de loonontwikkeling elders (het zogenoemde OVA-Convenant) spelen daarbij een rol.

Het belang van begrenzen

De afname van de collectieve uitgavengroei in de zorg lijkt dus eerder een tijdelijke afvlakking te zijn dan een permanente rem op een uitgavengroei hoger dan de economische groei. Op dit moment wordt het Nederlandse zorgstelsel voor verreweg het grootste deel bekostigd met collectieve middelen. Een verdere groei van de collectieve uitgaven in de zorg zal of leiden tot een hogere belasting- en premiedruk dan wel andere collectieve uitgaven beknellen. Het beheersen van de collectieve zorguitgaven is dan ook noodzakelijk, zeker tegen de achtergrond van de voorspelde bescheiden economische groei.

Het is de vraag of het sluiten van nieuwe akkoorden in de zorg voldoende is om de uitgavengroei daadwerkelijk af te remmen. Een groot deel van besparingswinsten in de gesloten hoofdlijnenakkoorden die in 2017 aflopen, lijkt vooral geboekt te zijn in deelsectoren zoals in de geneesmiddelenverstrekking (door preferentiebeleid), die niet nog eens gerealiseerd kunnen worden. Er kan dan ook niet zomaar vanuit worden gegaan dat dergelijke besparingen in dezelfde omvang wederom gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast verhoudt de aanbodsturing uit de hoofdlijnenakkoorden in de zorg zich minder goed tot het vraaggestuurde stelsel dat in 2006 werd beoogd.⁷²

Binnen afzienbare termijn zal gekozen moeten worden op welke wijze de uitgavengroei kan worden beheerst. De stijgende zorguitgaven kunnen anders immers ten koste gaan van de beschikbare ruimte voor andere collectieve bestedingsmogelijkheden (bijvoorbeeld onderwijs, veiligheid en openbaar bestuur). Wanneer ervoor gekozen zou worden de uitgavengroei te verdisconteren in steeds meestijgende zorgpremies, gaan deze kosten een steeds groter beslag leggen op het besteedbaar inkomen, hetgeen de koopkracht zal beperken.⁷³ Ook deze mogelijkheid is eindig. Om te verzekeren dat de

Verantwoordingsonderzoek 2014 voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015), blz. 40-41).

⁷⁰ Tussen 1991 en 2010 bedroeg de groei van zorguitgaven (in reële termen) gemiddeld 3,9% per jaar (CPB, Decompositie van de zorguitgaven 1972-2010, CPB Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2011-11 (2011), blz. 23).

⁷¹ Rapport studiegroep begrotingsruimte, blz. 69.

⁷² Zie ook het advies van de Afdeling bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in verband met aanpassingen van de tarief- en prestatieregulering en het markttoezicht op het terrein van de gezondheidszorg (Kamerstukken II 2015/16, 34 445, nr. 4).

⁷³ De stijging van de collectieve zorgkosten zal leiden tot koopkrachtverlies bij huishoudens zonder zorgtoeslag wanneer deze stijging, zoals het CPB in de Middellangetermijnverkenning veronderstelt, opvangen zal worden door premiestijgingen (CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, blz. 40 en 49).

zorg, sociale zekerheid en onderwijs ook voor toekomstige generaties beschikbaar blijven,⁷⁴ zullen de collectieve zorguitgaven derhalve moeten worden beheerst. Aanpassing van bijvoorbeeld het OVA-convenant, maar ook private betalingen voor kosten van zorg zullen in de te maken afwegingen betrokken moeten worden. Niet uitgesloten kan immers worden dat bij verder stijgende zorguitgaven zowel de omvang van het collectieve zorgpakket als de hoogte van de eigen betalingen nader in discussie zullen komen. Daarbij blijft het van belang oog te houden voor een brede toegankelijkheid van noodzakelijke zorg.

Samenhang

Zoals opgemerkt onder punt 4, zal het steeds belangrijker worden de uitgaven van zorg te bezien in samenhang met het toekomstig beleid inzake pensioenen en de woningmarkt. Indien immers bij een verdere stijging van de zorguitgaven private betalingen voor de kosten van zorg meer in discussie zullen komen, zal dit in het bijzonder ook ouderen treffen, gelet op de levensfase waarin dergelijke kosten vooral gemaakt worden.

8. Slotsom

Europese en internationale samenwerking

Een Nederlandse economie zonder intensieve Europese en internationale samenwerking is ondenkbaar. Die samenwerking is van vitaal belang. Niet alleen om stabiliteit te bevorderen en resultaten te boeken die onze welvaart ten goede komen, maar ook omdat veel problemen, zoals asielmigratie, slechts effectief door Europese en internationale samenwerking kunnen worden aangepakt. Daarmee is Europese samenwerking veelal pure noodzaak.

Urgentie en samenhang

De positie van Nederland op een deels internationaal onvoorspelbaar toneel noopt ertoe dat Nederland in eigen huis de zaken op orde heeft. Daarom blijven structurele hervormingen van de economie nodig en zijn die ook urgent. De investeringen die daarvoor nodig zijn, moeten uit de private sector komen of mogelijk worden gemaakt door een herschikking van de overheidsuitgaven. Dat laatste betekent vooral dat opnieuw naar de collectieve uitgaven voor de zorg gekeken moet worden. De omvang en voorziene stijging van die uitgaven dreigen de ruimte voor andere bestedingsmogelijkheden van de overheid te beperken. Beheersing van die uitgaven is van wezenlijk belang. Private betalingen zullen in de te maken afwegingen betrokken moeten worden.

Bij het beleid inzake de besteding van inkomens en vermogensvorming over de levensloop moeten niet alleen de ontwikkelingen op de terreinen van pensioenen en woningmarkt in samenhang worden bezien, zoals de MJN stelt, maar daarbij moeten ook de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de kosten van de zorg betrokken worden.

Arbeidsmarkt en scholing, klimaat en energie

Het arbeidsmarktbestel is niet in balans. Daarbij komt dat de soms ver strekkende flexibilisering van de arbeidsmarkt vooral wordt gedragen door groepen arbeidskrachten die vaak sociaal-economisch tot de kwetsbaren behoren. Er is

⁷⁴ MJN, paragraaf 1.1.

daarnaast druk op de onderkant van de arbeidsmarkt door de voortschrijdende technologisering. Adequate scholingsinstrumenten zijn nodig. Mede vanuit een oogpunt van sociale cohesie moeten verdere stappen op dit terrein niet nog langer worden uitgesteld.

Urgent is eveneens een concreet, consistent en geloofwaardig beleid voor het klimaat op de langere termijn, waarbij private investeringen worden gestimuleerd en ondersteund. Een dergelijk beleid is een vereiste om de gestelde klimaatdoelen daadwerkelijk te kunnen behalen en tegelijkertijd kansen te bieden voor innovatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2017 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State